ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXVI, 5 SECTIO G 1979

Universität Wien

Theo ÖHLINGER

Neutralność Austrii

Австрийская нейтральность

Die österreichische Neutralität

1. POWSTANIE I POCZĄTKI

1.1. Dnia 26 października 1955 r. austriacka Rada Narodowa uchwaliła związkową ustawę konstytucyjną [1] następującej treści:

1. Celem trwałego zachowania niepodległości i nienaruszalności swego terytorium Austria deklaruje dobrowolnie wieczystą neutralność. Austria będzie jej przestrzegać i bronić przy pomocy wszelkich środków, którymi dysponuje.

2. Aby osiągnąć ten cel nigdy nie przystąpi do jakichkolwiek sojuszów wojskowych ani nie dopuści do założenia na swym terytorium baz wojskowych obcych państw.

Dzień uchwalenia tej ustawy konstytucyjnej został wybrany świadomie. W dniu poprzednim upływał, wyznaczony wiedeńskim układem państwowym [2], termin (90 dni od wejścia w życie tegoż traktatu), w ciągu którego ostatni żołnierz czterech mocarstw alianckich miał opuścić terytorium austriackie. W ten sposób zostały usunięte wszystkie ograniczenia zdolności do działania, jakie istniały od r. 1938. To, iż ustawa o neutralności została uchwalona w pierwszym dniu przywróconej w pełni suwe-

[1] Związkowa ustawa konstytucyjna z 26 października 1955 r. o neutralności Austrii. Bundesgesetzblatt 1955, nr 211.

[2] Traktat państwowy w sprawie przywrócenia niepodległej i demokratycznej Austrii, zawarty między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej i Francją z jednej strony a Austrią z drugiej strony. Bundesgesetzblatt 1955, nr 152.

renności, miało być symbolem dobrowolności tej decyzji. Znaczenie tego dnia oraz opowiedzenie się Austrii za taką decyzją znalazło wyraz w ustawie związkowej z r. 1967, na mocy której dzień ten został ogłoszony świętem narodowym Austrii.[3]

Już z tych kilku ogólnych danych wynika, że neutralność Austrii jest nie tylko kwestią będącą przedmiotem interpretacji prawnych. Chodzi bowiem o samoświadomość tego państwa, o jego interpretację własnej roli w ramach europejskiej i światowej wspólnoty państw. Problem neutralności sięga zatem w kwestie związane z ideologią państwa. Można nawet twierdzić, że wieczysta neutralność przyczyniła się do samoidentyfikacji tegoż państwa w czasach współczesnych[4] — do samoidentyfikacji, która w Austrii po upadku starego państwa Habsburgów z trudem torowała sobie drogę, a w latach 1918—1938 właściwie w ogóle nie miała miejsca. Wprawdzie fakt, iż ta samoidentyfikacja, jak się wydaje, dzisiaj się urealnia z pewnością nie jest wynikiem samej tylko wieczystej neutralności. Decydującą w tym względzie rolę odgrywa ekonomiczna stabilizacja, można powiedzieć dobrobyt, a także pojednanie się politycznych obozów, które w latach dwudziestych i trzydziestych doprowadziły do wojny domowej. Wieczysta neutralność jednak temu procesowi konsolidacji wewnątrzpaństwowej nadaje wymiary sięgające w sferę stosunków międzynarodowych. Z tego ideologicznego charakteru wieczystej neutralności — przy czym ideologiczność rozumiem nie w pejoratywnym, ale w neutralnym znaczeniu — wynika pewna dynamika, dynamika pozostająca w pewnym stosunku napięcia w odniesieniu do statyczno-prawnego charakteru neutralności. Z tego napięcia wynika kilka istotnych problemów neutralności Austrii w dobie obecnej, na co jeszcze wskażę w dalszym ciągu.

1.2. Przede wszystkim wszakże należy przypomnieć kilka danych dotyczących tego problemu.[5] Niektórzy twierdzą, że problem neutralności związany jest z historią Austrii i uważają neutralność za logiczną kontynuację tradycji austriackich w szczególnych warunkach drugiej połowy XX wieku.[6] Jest to ważne dla wspomnianego pojmowania neutralności

[3] Ustawa związkowa z 28 czerwca 1967 r. o austriackim święcie narodowym. Bundesgesetzblatt 1967, nr 263. Preambuła tej ustawy powołuje się wyraźnie na to, że 26 października 1955 r. Austria związkową ustawą konstytucyjną określiła swą wieczystą neutralność.

[4] Por. K. R. Stadler: *Der Durchbruch der österreichischen Nationalidee in Verfolgung und Emigration*, [w:] *Um Parlament und Partei, Alfred Maleta zum 70. Geburtstag*, Wien 1976 ss. 115—129 (zwłaszcza cytat kanclerza związkowego Kreisky'ego, s. 129).

[5] Zob. G. Stourzh: *Kleine Geschichte des Österreichischen Staatsvertrages, Mit Dokumententeil*, Graz 1975.

[6] Por. np. S. Verosta: *Die dauernde Neutralität*, Wien 1967.

jako elementu austriackiej ideologii państwa. W aspekcie prawnym to oczywiście daje niewiele. Historia, która ma doniosłe znaczenie dla stanu prawnego wieczystej neutralności Austrii, zaczyna się od rokowań na konferencji ministrów spraw zagranicznych, odbytej w Berlinie w lutym 1954 r. Wtedy to radziecki minister spraw zagranicznych, Mołotow, wystąpił z propozycją włączenia do austriackiego traktatu państwowego zobowiązania, że Austria nie przystąpi do żadnych koalicji ani sojuszów wojskowych i nie pozwoli na utrzymywanie na swym terytorium baz wojskowych ani na działalność zagranicznych ekspertów wojskowych. Zobowiązanie to miało, według Mołotowa, zostać zagwarantowane przez cztery mocarstwa alianckie. Strona austriacka zareagowała natychmiast pozytywnie na tę propozycję. Rozstrzygający przełom w tej kwestii nastąpił w czasie rokowań austriackiej delegacji rządowej w Moskwie, trwających od 12 do 15 kwietnia 1955 r. Wyniki tych rokowań zostały ujęte w tak zwanym „memorandum moskiewskim" z 15 kwietnia 1955 r. W pierwszych pięciu punktach mówi się w nim, że:

1. W myśl deklaracji, złożonej przez Austrię już na konferencji w Berlinie w r. 1954, że nie przystąpi ona do żadnych sojuszów wojskowych i nie pozwoli na utrzymywanie żadnych baz wojskowych na swym terytorium, austriacki Rząd Związkowy złoży deklarację w takiej formie, która zobowiąże Austrię na forum międzynarodowym do przestrzegania wieczyście tego rodzaju neutralności, jaka jest stosowana przez Szwajcarię.

2. Austriacki Rząd Związkowy przedstawi tę austriacką deklarację, zgodnie z przepisami konstytucji związkowej, parlamentowi austriackiemu do uchwalenia bezpośrednio po ratyfikacji traktatu państwowego.

3. Rząd Związkowy podejmie wszelkie temu celowi służące kroki, aby dla tej deklaracji, przyjętej przez parlament austriacki, uzyskać uznanie międzynarodowe.

4. Austriacki Rząd Związkowy uzna gwarancję nienaruszalności i nietykalności granic państwowych daną przez cztery mocarstwa.

5. O wydanie przez cztery mocarstwa tego rodzaju deklaracji gwarancji austriacki Rząd Związkowy zwróci się do rządów Francji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych.

W ten sposób pojawia się po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie termin „neutralność".

Dla austriackiej samoświadomości ważne jest to, iż zobowiązanie do wieczystej neutralności nie nastąpiło w samym traktacie państwowym.[7] Jest wprawdzie oczywiste, że owo zobowiązanie było *conditio sine qua non* tego traktatu państwowego, a zatem pełnej niezawisłości Austrii na płasz-

[7] Por. przypis 2.

czyźnie prawa międzynarodowego. Jednakże należało unikać pozorów, że chodzi tu o neutralność narzuconą z zewnątrz. Należało raczej dać temu wyraz, że status ten został przez Austrię przyjęty dobrowolnie. Odpowiada to zresztą całkowicie faktom. Inaczej bowiem aniżeli na przykład zakaz przyłączenia się do Niemiec, zawarty w traktacie pokojowym w Saint-Germain w r. 1919, status wieczystej neutralności nie stanowił jakiejś ceny za odzyskanie suwerenności, zapłaconej przez Austrię wbrew woli. Ani w r. 1955, ani później nie podjęto krytyki czy wręcz usiłowań rewizji.[8] Przeprowadzona w r. 1972 przez Instytut Badania Opinii Publicznej, ankieta wśród ludności wykazała, że dziewięciu na dziesięciu Austriaków do statusu neutralności odnosi się pozytywnie.[9]

Podstawa wieczystej neutralności Austrii zawarta została przeto w wewnątrzpaństwowym prawie, we wspomnianej na wstępie związkowej ustawie konstytucyjnej, uchwalonej po 90 dniach od wejścia w życie traktatu państwowego. Ustawa ta wszakże, jak przewidziano w „memorandum moskiewskim", była notyfikowana wszystkim państwom, z którymi Austria utrzymywała wówczas stosunki dyplomatyczne i w większości wyraźnie lub milcząco przyjęta przez te państwa do wiadomości. Według ogólnie istniejących poglądów, drogą tego korespondencyjnego systemu jednostronnych deklaracji międzynarodowoprawnych powstało zobowiązanie na forum prawa międzynarodowego.[10] A zatem neutralność austriacka stanowi dzisiaj część składową ogólnego prawa międzynarodowego, stąd też nawet nie mogłaby ona zostać jednostronnie zmieniona przez Austrię. W tym międzynarodowoprawnym zobowiązaniu leży istotna różnica w stosunku do polityki niezaangażowania czy polityki neutralności. Inaczej aniżeli było przewidziane w „memorandum moskiewskim", nie nastąpiła jednak formalna gwarancja mocarstw.

Natura prawna samego „memorandum moskiewskiego" jest sporna. Na podstawie cytowanych wyżej dosłownie fragmentów memorandum w Austrii powszechnie się sądzi, że nie chodzi o właściwy w zakresie prawa międzynarodowego wiążący traktat, ale o samo tylko przyrzeczenie członków delegacji austriackiej, iż poczynią odpowiednie kroki zmierzające do uzyskania w parlamencie austriackim odpowiedniej, wiążącej de-

---

[8] Przy uchwalaniu ustawy o neutralności w Radzie Narodowej 28 października 1955 r. 14 spośród 165 posłów głosowało przeciw. Dzisiaj wszystkie partie polityczne reprezentowane w Radzie Narodowej opowiadają się za neutralnością.

[9] H. P. Neuhold, F. Wagner: *Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers*, Wien 1973.

[10] Głównie A. Vedross: *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, 3. Aufl. 1967; 4. Aufl. 1977.

klaracji i do uzyskania dla niej uznania międzynarodowego. Według tej wykładni, nie istnieje nawet w stosunku do Związku Radzieckiego żadne specjalne zobowiązanie traktatowe.

Bezsporną natomiast jest rzeczą, że „memorandum moskiewskie" zawiera ważne wypowiedzi na temat treści neutralności austriackiej. Rozstrzygający w tym względzie fragment stanowi formuła o „neutralności według wzorca Szwajcarii". Formuła ta stanowi w Austrii punkt wyjściowy do wszystkich rozważań dotyczących treści tych zobowiązań, jakie wiążą się ze statusem wieczystej neutralności.

2. TREŚĆ WIECZYSTEJ NEUTRALNOŚCI

2.1. Istota prawnego zobowiązania do neutralności polega na nieuczestniczeniu i bezstronności w danej wojnie pomiędzy państwami trzecimi. Obowiązki te z odpowiadającymi im prawami zostały skodyfikowane w V konwencji haskiej z 18 października 1907 r., dotyczącej praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w przypadku wojny lądowej, oraz w XIII konwencji haskiej z 18 października 1907 r., dotyczącej praw i obowiązków neutralnych w przypadku wojny morskiej.

2.2. Wieczysta neutralność oznacza ponadto, że państwo neutralne ma przestrzegać tych zobowiązań nie tylko w danej, ale również w każdej przyszłej wojnie. Prowadzi to do kwestii tak zwanych „obowiązków wtórnych" albo „działań uprzedzających", wynikających z wieczystej neutralności w czasach pokoju. Wieczyście neutralne państwo nie może w czasie pokoju podejmować żadnych działań, które by mu prawnie lub faktycznie mogły przeszkodzić w pozostaniu neutralnym w sensie prawnym w aktualnej wojnie. Dotyczy to bez wątpienia zakazu przystępowania do paktów wojskowych i tolerowania obcych baz wojskowych, jak to również wyraźnie zostało sformułowane w ustępie drugim austriackiej ustawy o neutralności. Dalej, państwo neutralne nie może oczywiście samo zaczynać wojny i wreszcie musi ono być w stanie bronić swej neutralności przeciw naruszaniu jej ze strony jakiegoś trzeciego państwa prowadzącego wojnę.

2.3. Wszystkie dalsze elementy, zarówno w swej naturze prawnej, jak i co do swojej treści są raczej sporne. W Szwajcarii, która zgodnie z memorandum moskiewskim ma być właśnie wzorcem dla Austrii, istnieje dokument, który w Austrii jest znany jako *Conception officielle Suisse de la neutralité*.[11] Oczywiście okazało się dopiero później, że dokument ten nie ma aż tak oficjalnego charakteru i że taki tytuł błędnie przypisał

[11] Opublikowany w „Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht" [dalej skrót: SchwJIR] 1957, 14, ss. 195—199.

mu wydawca Szwajcarskiego Rocznika Prawa Międzynarodowego z r. 1957.[12] Chodzi tu właśnie tylko o wewnętrzną, roboczą instrukcję Departamentu Politycznego Konfederacji Szwajcarskiej. Mimo tych wszystkich zastrzeżeń jest ona bardzo interesującym dokumentem. Oprócz wyżej wymienionych obowiązków wieczyście neutralnego państwa w czasach pokoju, wymieniono tam dodatkowo, co następuje:

1. Zobowiązanie do gospodarczej neutralności. Państwo wieczyście neutralne nie może zawierać żadnych unii celnych ani gospodarczych z innym państwem, ponieważ w ten sposób w mniejszym lub większym stopniu zrzekałoby się niezależności również w zakresie orientacji politycznej. Wychodzi się z założenia, iż państwo neutralne stanowi słabszą stronę i przez to popada w zależność od mocniejszego partnera. W tym przypadku również możliwość wypowiedzenia układu o takiej unii albo szczególnej klauzuli na wypadek wojny niczego by nie zmieniła w istniejącym stanie rzeczy.

2. Zobowiązanie do prowadzenia polityki neutralności, której wszakże realizacja pozostawiona jest do swobodnego uznania państwa neutralnego.

W ten sposób dotknięto, moim zdaniem, obydwu newralgicznych punktów statusu prawnego wieczystej neutralności w drugiej połowie XX wieku. Proszę mi pozwolić zacząć od drugiego, obszerniejszego aspektu polityki neutralności.

3. WSPÓŁCZESNE PROBLEMY NEUTRALNOŚCI

Neutralność praktykowana przez Szwajcarów od stuleci jest zorientowana na określony rodzaj wojny, mianowicie na konkretny konflikt zbrojny, ograniczony terytorialnie. Nie chciałbym powiedzieć po prostu, że ten obraz wojny, na podstawie którego formułowano prawa i obowiązki państwa neutralnego, stał się przestarzały, gdyż nawarstwiły się na nim całkiem inne formy rozstrzygania konfliktów międzypaństwowych. Ten rodzaj tradycyjnej wojny zmienił się również co do swej natury, ponieważ nie istnieje on już dzisiaj jako legalny środek regulowania konfliktów międzypaństwowych. Wszczęcie wojny albo grożenie nią jest dziś zakazane nie tylko państwu wieczyście neutralnemu, ale zgodnie z art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych — każdemu państwu.

Tej zmianie natury prawnej konfliktów międzypaństwowych odpowiada zmiana w rozumieniu pokoju. Według klasycznego europejskiego prawa międzynarodowego, pokój nie jest już definiowany jako brak woj-

---

[12] D. Schindler, [w:] „Juristische Blätter” 1977, ss. 166—168.

ny, a więc w sposób negatywny. Dziś natomiast przez pokój rozumiemy w pierwszym rzędzie sytuację, którą należy aktywnie kształtować, stwarzając odpowiednie warunki, których zabezpieczenie wymaga najwyższego wysiłku.

W ten sposób naszkicowane zostały ogólnie przemiany dotyczące międzynarodowego prawa neutralności, prowadzące do pytania, w jakim stopniu te zmiany stosunków międzypaństwowych odnoszą się również do instytucji prawnej, jaką jest wieczysta neutralność.[13]

Pytanie to sięga do tej dziedziny, którą według cytowanego dokumentu szwajcarskiego określa się jako politykę neutralności i która zawiera bardzo specyficzny wpływ na ekonomiczne obowiązki płynące z neutralności. Należy przy tym mieć na uwadze, iż polityki neutralności nie można rozumieć — w sensie występującej zwykle dychotomii między prawem i polityką — jako przeciwieństwa do prawa o neutralności. Prowadzenie polityki neutralności jest raczej obowiązkiem prawnym państwa wieczyście neutralnego i obowiązek ten różni się od innych jego obowiązków tylko swym nieokreślonym i niesprecyzowanym charakterem. Ogólnie obowiązek ten da się opisać w tym sensie, że państwo neutralne „ma przedsięwziąć wszystkie środki, aby w przyszłości mogło się wywiązać z przyrzeczenia neutralności.”[14] Do obowiązków tych należy przede wszystkim staranie się o stworzenie zaufania do własnej neutralności u większości otaczających państw. Realizacja tego zobowiązania zależy naturalnie od każdorazowej sytuacji i wyłaniających się problemów, a zatem z konieczności podlega zmianom. Temat ten jest tak obszerny, że nie mogę go tutaj potraktować wyczerpująco, ale tylko zilustruję te problemy na przykładzie kilku pytań, jakie są stawiane w ciągu minionych 22 lat neutralności austriackiej.

3.1. Zasięg „klauzuli szwajcarskiej” memorandum moskiewskiego pozostaje w bezpośrednim związku z traktatem państwowym i związkową ustawą konstytucyjną. Wieczysta neutralność ponadto została potwierdzona przez przystąpienie Austrii do Rady Europejskiej w Strasburgu, a przede wszystkim przez wstąpienie do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Szwajcaria natomiast jeszcze do dziś nie należy do tej organizacji.[15]

W związku z tym, zgodnie z koncepcją austriacką, zasadę łączenia wieczystej neutralności z członkostwem Organizacji Narodów Zjednoczonych uznały wszystkie państwa, które uprzednio wyraźnie przyjęły

[13] Por. tamże dyskusję w „Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik” 1976, 16, z. 6 i 17, 1977 z. 1 i 3/4.

[14] K. Ginther: *Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz*, „Juristische Blätter” 1965, s. 302—313.

[15] Do Rady Europejskiej Szwajcaria przystąpiła w r. 1963.

do wiadomości akt wieczystej neutralności Austrii albo nie wyraziły wobec niego sprzeciwu. Oznacza to bez wątpienia zmianę pierwotnego rozumienia systemu zbiorowego bezpieczeństwa, o który zabiegały Narody Zjednoczone, a w którym nie było właściwie miejsca dla państwa wieczyście neutralnego. Jest to oczywiście zmiana, która odpowiada rzeczywistości ONZ. [16] Związana z tym problematyka prawna wynika przede wszystkim stąd, że Rada Bezpieczeństwa ONZ może podjąć środki przymusu wobec jakiegoś państwa i wszystkich lub poszczególnych członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wezwać w sposób wiążący do współpracy przy zastosowaniu tychże środków. Zobowiązanie do współpracy przy stosowaniu środków militarnych opiera się wprawdzie tylko na uprzednio zawartych, specjalnych umowach pomiędzy Radą Bezpieczeństwa a poszczególnymi członkami, jakie wszakże w tej formie nie były jeszcze dotychczas zawierane. Ewentualną rozbieżność pomiędzy prawem neutralności a zobowiązaniem członkowskim można rozwiązać formalnie, zakładając, że Rada Bezpieczeństwa nie będzie zobowiązywać Austrii do akcji niezgodnych z jej statusem wieczystej neutralności. Według koncepcji rozwiniętej przez znanego przedstawiciela austriackiej doktryny prawa międzynarodowego, Alfreda Verdrossa[17], organy ONZ z Radą Bezpieczeństwa włącznie, znając pozycję prawną Austrii, są wręcz zobowiązane prawnie, aby nie nakłaniać Austrii do działania sprzecznego z jej zobowiązaniami do wieczystej neutralności. Również druga koncepcja utrzymuje, że Rada Bezpieczeństwa ma w każdym konkretnym przypadku zobowiązania Austrii z tytułu członkostwa ONZ i zobowiązania z tytułu wieczystej neutralności i pierwszeństwo dać tym zobowiązaniom, których wypełnienie lepiej służy utrzymaniu pokoju światowego i międzynarodowego bezpieczeństwa. [18]

Austria zresztą — inaczej aniżeli Szwajcaria — zaakceptowała sankcje

[16] Por. P. Guggenstein: *La sécurité collective et le problème de la neutralité*, SchwJIR 1945, 2, s. 9 i n.; H. Taubenfeld: *International Actions and Neutrality*, „American Journal of International Law" [dalej skrót: AJIL] 1953, 47, s. 377 i n.; J. Kunz: *Austria's Permanent Neutrality*, AJIL 1956, 50, s. 418 i n.; R. L. Bindschedler: *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" [dalej skrót: ZaöRV] 1956/1957, 17, s. 1 i n.; U. Schenner: *Die Neutralität im heutigen Völkerrecht*, Köln 1969; D. Schindler: *Aspects contemporains de la neutralité*, RdC 121 (1967 II), s. 225 in.

[17] Por .też Verdross, Simma: *Universelles Vökerrecht — Theorie und Praxis*, Berlin 1976, s. 145.

[18] W. Strasser: *Österreich und die Vereinten Nationen, Eine Bestandsaufnahme von 10 Jahren Mitgliedschaft*, Wien 1967, s. 42 i n.; F. Ermacora: *20 Jahre Österreichische Neutralität*, Frankfurt am Main 1975, s. 179 in. Moim zdaniem, stanowisko pośrednie jest tu o tyle słuszne, że bez wątpienia Rada Bezpieczeństwa ma brać pod uwagę neutralną pozycję Austrii, należy ją jednak interpretować w kontekście roli Organizacji Narodów Zjednoczonych, polegającej na utrzymaniu pokoju.

gospodarcze, uchwalone przez Radę Bezpieczeństwa przeciw Rodezji w oparciu o art. 39—41 Karty Narodów Zjednoczonych, zresztą z ogólnym zastrzeżeniem neutralności. [19] Następnie Austria aktywnie uczestniczyła w operacjach *Peacekeeping* (zmierzających do utrzymania pokoju), podjętych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, wysyłając kontyngenty wojskowe do Konga, na Cypr i na Bliski Wschód. W ten sposób dano wyraz temu, iż wieczysta neutralność również w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak się to okazało w rzeczywistości stosunków międzypaństwowych, może wnieść całkiem pozytywny i aktywny wkład do utrzymania pokoju światowego. Wybranie Austriaka na Sekretarza Generalnego ONZ można również rozumieć jako uznanie roli Austrii w tej organizacji wspólnoty państw.

Wreszcie w r. 1973/1974 Austria została niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, a więc tego organu Organizacji Narodów Zjednoczonych, który ponosi główną odpowiedzialność za zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego (art. 24 Karty). Wskutek tego Austria w większym o wiele stopniu ryzykowała konieczność zajęcia stanowiska w konflikcie międzypaństwowym. To bowiem Rada Bezpieczeństwa ma rozstrzygać o zagrożeniu pokoju światowego, o środkach utrzymania pokoju, o sankcjach gospodarczych i militarnych. Zastrzeżenie, by we wszystkich tych kwestiach, które wprost naruszają status neutralności, koniecznie wstrzymywać się po prostu od zabierania głosu, dyskredytowałoby z góry tego rodzaju członkostwo i nie było brane pod uwagę przez Austrię. Można raczej w tym właśnie kroku upatrywać zmianę w rozumieniu neutralności [20] i dalszy krok do odejścia od wzorca szwajcarskiego [21] — zmianę, która spowodowała, że neutralność oznacza głównie nie „stanie na uboczu", ale aktywność w zabiegach o utrzymanie światowego pokoju. To rozumienie wychodzi od zgodności celów neutralności z jednej strony i celów Organizacji Narodów Zjednoczonych z drugiej strony: obie mają za cel utrzymanie pokoju. Ale podczas gdy dawniej neutralność była skierowana w pierwszym rzędzie na utrzymanie pokoju dla własnego kraju, oczywiście zawsze chodziło o służenie społeczności państw, humanitarne i pośredniczące, to nowe rozumienie podporządkowuje neutralność szerokiemu celowi ONZ, zmierzającemu do utrzymania

---

[19] Zob. Zemanek: *Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens*, ZaöRV 1968, 28, ss. 16—32; o przeciwnym stanowisku Szwajcarii por. Bindschedler: *op. cit.*, ss. 1—15.

[20] Ermacora: *loc. cit.*

[21] Krytycznie K. Ginter: *Neutralität und Neutralitätspolitik*, Wien 1975; *id.*: *Wandlungen der österreichischen Neutralitätskonzeption*, „Europa-Archiv" 1976, 8, ss. 275—282.

światowego pokoju. Jak już przy wstępowaniu do ONZ w r. 1955, tak również przy kandydowaniu do Rady Bezpieczeństwa wychodzono z założenia, że w realnych warunkach i rozwoju ONZ właśnie głos jednego państwa neutralnego może w sposób wyrównujący i pośredniczący przyczynić się do osiągnięcia tego celu. O tym, że Austria w Radzie Bezpieczeństwa bynajmniej nie ograniczała się do biernej roli, można wnosić stąd, iż brała udział we wszystkich 47 głosowaniach, w czasie swego członkostwa tylko dwa razy powstrzymywała się od głosu. Ponadto Austria aktywnie współdziałała przy opracowaniu 42 rezolucji. [22]

3.2. W pierwszych 20 latach najtrudniejszym problemem dla Austrii ze względu na status wieczystej neutralności była kwestia stosunku do Wspólnot Europejskich. [23]

W chwili podpisywania deklaracji o neutralności istniała już Europejska Wspólnota Węgla i Stali, natychmiast więc po zawarciu traktatu państwowego rozważano kwestię przystąpienia Austrii do tej organizacji państw. Nie dyskutowano jeszcze wówczas nad konsekwencjami, jakie wynikną w tym względzie ze statusu wieczystej neutralności. Zanim jeszcze rozstrzygnięto tę kwestię, oczywiście o wiele trudniejszym problemem było przystąpienie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957/1958). Gospodarka austriacka jest bowiem bardzo ściśle powiązana z gospodarką obszaru EWG, do tego trzeba dodać zasadniczą zgodność podstawowej koncepcji gospodarczo-politycznej. Od samego początku dążono więc do integracji gospodarczej z Europą zachodnią wraz z wiążącymi się z tym politycznymi celami integracyjnymi, ocenianymi przeważnie pozytywnie przez austriacką opinię publiczną. Naturalnie były też i głosy krytyczne, jednak ze strony gospodarczej istniał duży nacisk na związanie Austrii z EWG. [24]

Z początku Austria przyłączyła się wprawdzie do brytyjskiego planu wielkiej europejskiej strefy wolnego handlu, jednak plan ten się nie powiódł, przystąpiła do prowadzonej wówczas przez Wielką Brytanię EFTA, której luźne ramy organizacyjne były i są raczej bezproblemowe, jeśli chodzi o neutralność pod względem prawnym. Kiedy następnie Wielka Brytania zaczęła po raz pierwszy w r. 1961 ubiegać się o przyjęcie do

---

[22] Por. P. Jankowitsch: *Österreich im Sicherheitsrat*, ÖZA 1975, 15, ss. 67—85; ze szwajcarskiego punktu widzenia por. o tym L. Wildhaber: *Die Mitgliedschaft dauernd neutraler Staaten im Sicherheitsrat*, ÖZA 1971, 11, ss. 131—145.

[23] Szczegółowo T. Öhlinger: *Institutionelle Grundlagen der österreichischen Intergrationspolitik in rechtlicher Sicht*, [w:] Öhlinger, Mayrzedt, Kucera: *Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik*, Wien 1976, ss. 9—154.

[24] Krytycznie J. J. Hagen: *Internationale Wirtschaftsbeziehungen und die Neutralität Österreichs*, „Mitteilungen der Österreichischen Vereinigung demokratischer Juristen", Juni 1975.

Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wówczas Austria razem ze Szwajcarią i Szwecją wysunęły wniosek o stowarzyszenie. Podstawową ideą była możliwie daleko idąca integracja przy zachowaniu politycznej niezależności, jako warunku wymaganego ze względu na politykę neutralności, a więc pod każdym względem sprzeczna koncepcja, która w końcu nie przyniosła rezultatów.

Od samego początku dyskutowano również o pełnym członkostwie w EWG, mając na względzie ograniczoną neutralność, rozumianą wyłącznie w sensie militarnym, wykluczającą członkostwo tylko w sojuszu wojskowym. Większość jednak opinii publicznej w Austrii wypowiadała się, że przystąpienie Austrii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i związanej z nią Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz do Europejskiej Wspólnoty Atomowej ze względu na ściśle ekonomiczne i instytucjonalne powikłania nie da się pogodzić ze statusem wieczystej neutralności. Chodzi przy tym, moim zdaniem, oczywiście nie tylko o problem zgodności poszczególnych norm prawa neutralności w najściślejszym tego słowa znaczeniu, tak jak ono zostało skodyfikowane w konwencjach haskich, z poszczególnymi przepisami w prawie Wspólnot Europejskich, ale głównie o kwestię polityki neutralności. Chodzi o to, czy neutralność jest rzeczywiście przestrzegana mimo ścisłego powiązania ze społecznością państw, które wobec biegunowego przeciwstawienia Wschodu i Zachodu zajmują pozycję jednoznaczną. Naturalnie nie można uważać tej kwestii za rozstrzygniętą raz na zawsze właśnie dlatego, że chodzi o problem polityki neutralności. Zarówno Wspólnoty Europejskie, jak i funkcja neutralności austriackiej w obrębie europejskiego systemu państw podlegają ciągłym przemianom. Można zatem sądzić, że w jakimś późniejszym momencie kwestię tę będzie należało inaczej oceniać aniżeli obecnie. Jednakowoż teza cytowanego uprzednio dokumentu szwajcarskiego, że członkostwo neutralnego państwa w unii celnej i gospodarczej z góry nie wchodzi w rachubę, nie da się z pewnością w tych uogólnieniach utrzymać. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że właśnie członkostwo w międzynarodowej organizacji gospodarczej w pewnych okolicznościach otwiera przed małym państwem większe możliwości wywierania wpływu aniżeli izolowana polityczna niezależność, przy równoczesnym wzmożonym uwikłaniu gospodarczym, a więc zależności od międzynarodowych rynków.

Starania o stowarzyszenie z EWG w latach sześćdziesiątych stawiały sobie za cel możliwie intensywne uczestniczenie w unii celnej i częściowej unii gospodarczej z krajami EWG, przewidywały, że ze względu na politykę neutralności nie można zrezygnować z następujących spraw: z pewnej samodzielności działania w polityce zagranicznej, z prawa do zawieszenia członkostwa EWG w przypadku wojny lub kryzysu oraz ze spe-

cjalnych regulacji, zmierzających do zagwarantowania zaopatrzenia o znaczeniu wojenno-gospodarczym. To gospodarcze powiązanie miało być zrealizowane instytucjonalnie, za pośrednictwem organów własnego aparatu, który miał być tworzony na wzór organów samej wspólnoty i którego pierwszą funkcją miało być rozciągnięcie decyzji podjętych w obrębie Wspólnoty na Zrzeszenie, z zagwarantowaniem zastrzeżeń wynikających z polityki neutralności. Z austriackiego punktu widzenia zachodziło niebezpieczeństwo przymusu automatycznego kopiowania uchwał Wspólnot, powziętych bez udziału Austrii — tzw. „efekt satelitarny". Z punktu widzenia Wspólnoty wyłaniał się natomiast problem posiadania dostatecznych gwarancji, że proces uzgadniania stanowisk będzie przebiegał bez tarć, że państwo neutralne nie stanie się czynnikiem zakłócającym w procesie integracyjnym i ewentualnie, że nie będzie zabiegało w obrębie Wspólnoty o rozstrzygnięcia dla niego tylko korzystne („teoria rodzynek"). Sprowadzenie tych diametralnie przeciwstawnych interesów do wspólnego mianownika okazało się wreszcie niemożliwe także w r. 1967, gdyż w rokowaniach nastąpił zastój (na pozór spowodowany przez veto Włoch, postawione ze względu na problem południowego Tyrolu).

Po otwarciu Wspólnot Europejskich dla państw ubiegających się o przystąpienie do nich, pod koniec r. 1969 podjęto ponownie rozmowy, również z państwami neutralnymi, przy czym oczywiście wyciągnięto wnioski z doświadczeń lat sześćdziesiątych i teraz już z góry zakreślono sobie o wiele skromniejszy cel, mianowicie samą tylko strefę wolnego handlu, natomiast żadnej unii celnej ani gospodarczej. W ten sposób upadły trudne problemy z uniami tymi związane. Zabiegi te zostały uwieńczone układem, który w r. 1972 doszedł do skutku[25], a który przewidywał stopniową redukcję ceł, jaką osiągnięto 1 lipca 1977 r. — wyjąwszy tzw. „czułe" produkty. Zawiera on następnie zakaz masowych ograniczeń i środków o podobnym działaniu oraz przewiduje pewne wspólne zasady rywalizacji. Z układu tego wyłączono rolnictwo, co dla Austrii stwarza szczególne problemy. Z instytucji układy te znają jedynie jakąś „komisję mieszaną", która jest obsadzana na zasadach równouprawnienia, może podejmować decyzje tylko jednogłośnie i ma za zadanie realizację układów.[26]

---

[25] Łącznie 22 lipca 1972 r. podpisane zostały między Austrią a Wspólnotami Europejskimi cztery kontrakty, mianowicie po jednym układzie tymczasowym i po jednym układzie globalnym z Europejską Wspólnotą Gospodarczą i z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. Dochodzą do tego umowy uzupełniające. Zostały one zebrane w tomie *Österreich-Europäische Integration,* hrsg. von Hanreich, Stadler, Baden-Baden 1977.

[26] Por. T. Öhlinger: *Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG,* ZaöRV 1974, 34, ss. 655—688.

Z punktu widzenia polityki neutralności układ ten nie nastręcza żadnych problemów, co podtrzymano również w wymianie not ze Związkiem Radzieckim. [27]

4. PERSPEKTYWY

Status wieczystej neutralności Austrii jest bez wątpienia wypadkową powstania bloków w Europie po drugiej wojnie światowej. Funkcja austriackiej neutralności w obrębie europejskiego systemu państw polega na przyczynianiu się do redukcji napięć między istniejącymi blokami. Dlatego Austria uczestniczyła również aktywnie w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, we wszystkich jej fazach. [28] Dopóki te napięcia w jakiejkolwiek formie występują, dopóty neutralność Austrii odgrywać będzie taką rolę. Pomimo starań o ciągłą redukcję tych napięć, nie należy sądzić, że następuje utrata funkcji neutralności austriackiej. Należy jednak wziąć pod uwagę, że neutralność, której celem jest utrzymanie pokoju, w końcu zmierza do samolikwidacji. Wieczysta neutralność nie jest jakimś celem osiągniętym, ale ma się ciągle na nowo potwierdzać i legitymować w zakresie wytyczania tego celu — i jest to fakt powszechnie w Austrii znany. Przeto najnowsze badania podejmują już kwestię, w jakim stopniu problemy współczesnego świata, z jego potencjalnymi biegunowymi przeciwieństwami między Północą i Południem, stawiają nowe wymagania i nowe szanse przed austriacką neutralnością. [29]

РЕЗЮМЕ

Автор рассматривает проблему постоянного нейтралитета Австрии, т.е. ее особого статуса в мире, основанного на принятом государством обязательстве о недопущении участия в какой-либо войне и избежении правовых или фактических действий, которые могли бы помешать ее нейтралитету в будущей войне, а также на признании этой воли государства другими членами международного сообщества.

Первая часть посвящена генезису австрийского постоянного нейтралитета, правовой основой которого является государственный трактат от 15 мая 1955 г. и конституционный закон, принятый парламентом 26 октября 1955 г. Путь к этим актам шел через конференцию министров иностранных дел в феврале 1954 г., на которой министр иностранных дел СССР В. Молотов внес предложение о принятии Австрией обязательства о неприсоединении к военным пактам, о недопу-

[27] Przedruk w „Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik" 1972, 12, s. 317 n.

[28] Zob. bieżącą rubrykę *Chronik zur Österreichischen Aussenpolitik*, „Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik".

[29] Por. Zemanek: *„Zeitgemässe" Neutralität?*, „Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik" 1976, 16, ss. 355—367.

щении создания на австрийской территории иностранных баз, а также через советско-австрийские переговоры в мае 1955 г., результатом которых был „Московский меморандум", объявляющий о том, что Австрия будет придерживаться принципов нейтральности по образцу нейтралитета Швейцарии. Это обязательство было принято всеми государствами и стало элементом современного международного порядка.

Вторая часть статьи содержит анализ содержания постоянного нейтралитета Австрии, а его исходным пунктом является формула Меморандума — „нейтралитет по образцу Швейцарии". Концепция швейцарского нейтралитета (сформулированная в 1957 г.) содержит кроме обязательства, перечисленных в пятой и тринадцатой Гаагских конвенциях 1907 г. (неучастие и беспристрастие в войне, избежание действий, которые могли бы втянуть страну в войну, защита нейтралитета от нарушения его другими государствами), обязательство о проведении политики нейтралитета и экономической нейтральности. Этим последним вопросам посвящена третья часть статьи.

В настоящее время, когда изменился характер международных конфликтов и понимание термина „мир" (теперь он обозначает не отсутствие войны, а активное взаимодействие государств), политика нейтралитета, проводимая Австрией, обогащается новыми элементами и возникает вопрос о пределах действия „швейцарской клаузулы". Речь идет прежде всего о членстве ООН и отношении к Европейскому сообществу. Совмещение Австрией статуса постоянного нейтралитета с членством ООН (которое Швейцарии казалось невозможным) является повсеместно признанным, свидетельством чего является факт, что пост Генерального секретаря ООН занимает австриец, а в 1973—1974 гг. это государство было избрано непостоянным членом Совета безопасности. Решающее значение здесь имеет совпадение целей нейтралитета у Австрии и ООН — мир и безопасность во всем мире. Более сложной является проблема отношения Австрии к Европейскому сообществу по углю и стали и к Европейскому экономическому сообществу. В 1972 г. с этими организациями Австрия заключила соглашения, по которым предусматривается постоянная редукция пошлин, отказ от глобальных торговых ограничений, соблюдение принципа экономического соревнования и создание смешанной комиссии (предыдущие постулаты союза Австрии с ЕЭО или ее присоединения к нему противоречили идее экономической интеграции при сохранении политической независимости).

В заключение автор рассматривает перспективы постоянного нейтралитета Австрии, подчеркивая при этом, что нейтральность служит уменьшению напряженности в международных отношениях и только полная редукция этой напряженности могла бы привести к потери функции, выполняемой этим государством.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Verfasser stellt das Problem der dauernden Neutralität Österreichs dar, d.i. seines besonderen Status in der Staatengemeinschaft, der sich auf die Verpflichtung des Staates, sich an keinem Krieg zu beteiligen und keine Schritte zu unternehmen, die seine Neutralität im künftigen Krieg rechtlich oder faktisch behindern könnten, sowie auf die Anerkennung dieser Rolle des Staates durch andere Mitglieder der Gemeinschaft stützt.

Eingangs wird die Entstehung und die Vorgeschichte der dauernden Neutralität Österreichs erörtert, deren Rechtsgrundlage der Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 und

das Bundesverfassungsgesetz, das am 26. Oktober 1955 durch den österreichischen Nationalrat verabschiedet worden ist, bilden. Der Weg zu diesen Akten führte über die Berliner Aussenministerkonferenz im Februar 1954 mit dem Vorschlag Minister Molotows, Österreich zu verpflichten, keinen Militärbündnissen beizutreten und keine fremden Militärstützpunkte auf seinem Territorium zuzulassen, sowie über die österreichisch-sowjetischen Verhandlungen im April 1955, deren Ergebnis das „Moskauer Memorandum" war. Darin steht, dass Österreich eine Deklaration abgeben werde, seine Neutralität nach dem Muster der Schweizer Neutralität zu üben. Diese Verpflichtung, allen Staaten notifiziert, wurde zum Bestandteil des heutigen Völkerrechts.

Im zweiten Abschnitt wird der Gehalt der dauernden Neutralität Österreichs analysiert. Den Ausgangspunkt dafür bildet die Formel des Memorandums von der „Neutralität nach dem Muster der Schweiz". Das Konzept der Schweizer Neutralität (1957 formuliert) enthält — ausser den im V. und XIII. Haager Abkommen vom Jahre 1907 genannten Verpflichtungen (ausser solchen wie die Nichtteilnahme und Unparteilichkeit im Krieg, Nichtunternehmen von Handlungen, die den Staat in einen rKieg hineinzerren könnten, die Verteidigung der Neutralität gegen Verletzungen durch einen anderen Staat) — Verpflichtungen zur Führung einer Neutralitätspolitik und zur wirtschaftlichen Neutralität.

Den letztgenannten Fragen vor dem Hintergrund der aktuellen zwischenstaatlichen Lage ist der dritte Abschnitt des Aufsatzes gewidmet. Heutzutage, da sich der Charakter der zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen geändert hat und der Termin „Frieden" anders verstanden wird (er bedeutet nicht die Abwesenheit von Krieg, sonderen eine aktive Mitwirkung der Staaten), gewinnt die Neutralitätspolitik Österreichs neue Elemente, und es erhebt sich die Frage nach der Reichweite der „Schweizer Klausel". Hier geht es vor allem um die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und um das Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften. Die Vereinbarkeit des Status der dauernden Neutralität mit der Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen (der Schweiz erschien sie unmöglich) wird im Falle Österreichs allgemein anerkannt. Ein Beweis dafür kann die Wahl eines Österreichers zum Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Wahl Österreichs zum nichtständigen Mitglied des Sicherheitsrates 1973/74 sein. Entscheidend dabei sind gemeinsame Ziele der dauernden Neutralität und der Vereinten Nationen — die Erhaltung des Weltfriedens und der Sicherheit. Schwieriger ist das Problem der Relation zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und zu der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 1972 schloss Österreich mit diesen Organisationen Verträge über einen schrittweisen Abbau der Zölle, über das Verbot mengenmässiger Beschränkungen, über gemeinsame Wettbewerbungsgrundsätze und über die Bildung eines „Gemischten Ausschusses" (frühere Bestrebungen, Österreich mit der EWG zu assoziieren, oder eine volle Mitgliedschaft stellten die Idee der wirtschaftlichen Integration in Widerspruch zur Aufrechterhaltung der politischen Unabhängigkeit).

Abschliessend erwägt der Autor die Perspektiven der dauernden Neutralität Österreichs und betont, die Neutralität diene dem Abbau der Spannungen zwischen den Staaten und nur eine vollkommene Beseitigung dieser Spannungen könne zum Verlust ihrer Funktion führen.